

## RELATÓRIO DO PROJETO

### ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA LEGISLATIVA – CLDF 2017

Período	Março- Abril de 2017
Observadores	Guilherme Brandão – Coordenador OSB Olavo Santana– Coordenador IFC Ayra Hidasí Bruno Chiminazzo Bruno Saimon Danilo Mendonça Danilo Moraes Felipe Barreto Gilberto Gomes Jairo Garcia Luciana Cobucci Luis Ferreira Costa Luiz Carlos (Faísca) Madalena Rodrigues Maurian Rodrigues Pedro Dunice Túlio Mendes
Objetivo	Avaliar a quantidade e a qualidade das informações disponibilizadas pelo site da Câmara Legislativa do Distrito Federal, conforme índice de transparência produzido pelo Senado Federal. Caso desrespeite o mínimo exigido pela legislação, encaminhar resultados para órgãos de controle.

### Apresentação Geral

A Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) é frequentemente criticada pela sua recorrência em escândalos e denúncias de corrupção. Recentemente, cinco deputados distritais tornaram-se réus no âmbito da Operação Drácon, inclusive a presidente à época da divulgação das investigações, que foi afastada do cargo.

Em razão desse cenário e da importância da CLDF como instituição de controle do Poder Executivo e de promoção de políticas públicas, o Observatório Social de Brasília

(OSBrasília) e o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) possuem diversas ações de fiscalização e de cooperação com essa Casa. Somente nos anos de 2016 e 2017, realizamos os seguintes projetos de auditoria e monitoramento: Gastos Publicidade CLDF<sup>1</sup>, Emendas de distritais para eventos<sup>2</sup>, Verba Indenizatória<sup>3</sup>, e Análise de Produção Legislativa<sup>4</sup>.

Todavia, faz-se necessária a avaliação pública permanente quanto ao funcionamento e a efetividade dessa Casa Legislativa. Para tanto, o primeiro requisito é a transparência, pois, sem isso, torna-se árdua a tarefa de checar informações, levantar dados e conferir documentos relativos à atuação legislativa, fiscalizatória e administrativa do órgão. A transparência é elemento fundamental na relação cívica entre sociedade e Estado como forma de prestação de contas e de permeabilidade à vontade popular. Sem transparência não há prestação de contas, portanto, não há democracia.

A transparência não serve somente para a realização da fiscalização sobre os órgãos públicos. Isso porque a transparência ativa das organizações é condição fundamental para: a) que se efetue a fiscalização de seus atos (PINHO; SACRAMENTO, 2009; QUINTAL et al., 2012; SCHEDLER, 1999), e b) para a divulgação de suas atividades e seus resultados para os interessados (FILGUEIRAS, 2011; TAYLOR; BURANELLI, 2008). Sem a transparência, qualquer pretensão à prestação de contas de qualquer instituição é falida desde o nascedouro.

A necessidade de se prestar informações e justificações inibe a cultura do segredo na Administração Pública. O segredo, tido como a omissão da prestação de informações, favorece o surgimento de interesses especiais na arena pública, desencoraja a participação pública no processo democrático e encobre a capacidade da imprensa de verificar os abusos cometidos pelo governo (FILGUEIRAS, 2011). Em outras palavras, o segredo faz com que o exercício da autoridade do estado se ensurdeça às demandas do público (FILGUEIRAS, 2011).

O OSBrasília tem como principais ramos de atuação o monitoramento e avaliação das ações praticadas pelo Poder Público local, resguardando o bom uso dos recursos públicos e a consecução adequada de políticas públicas que reflitam o interesse da população. Este projeto

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://bit.ly/2oRu44V>

<sup>2</sup> Disponível em: <http://bit.ly/2oRtBzF>

<sup>3</sup> Disponível em: <http://bit.ly/2oReQ02>

<sup>4</sup> Disponível em: <http://bit.ly/2oWkqOs>

foi realizado em parceria com o IFC- Instituto de Fiscalização e Controle que também possui na sua missão a tarefa de fiscalização da administração pública e a promoção da cidadania ativa.

O presente relatório tem como objetivo a apresentação dos procedimentos adotados e resultados obtidos pela entidade, tornando-os públicos à sociedade de maneira geral.

## Sobre o Projeto

A metodologia do Índice de Transparência Legislativa (ITL) foi elaborada pela Secretaria de Transparência do Senado Federal (STRANS). O índice é composto de quatro dimensões de análise, cada uma delas com subdimensões e indicadores. As dimensões são: 1) Transparência Legislativa, 2) Transparência Administrativa, 3) Participação e Controle Social, e 4) Aderência à LAI. O índice varia de “0” (menor nota) a “1” (maior nota).

A aplicação do índice requer a avaliação de cada indicador segundo quatro critérios: (a) Totalidade, (b) Prontidão, (c) Atualidade e (d) Série Histórica. O documento de análise conta ainda com um manual<sup>5</sup> contendo detalhes e considerações acerca de cada indicador. Ao todo são 66 indicadores cuja nota atribuída varia de 0 a 1 e obedece às seguintes regras: 0 (não cumpre de forma alguma o critério), 0,5” a “1” (cumpre parcialmente o critério) e 1 (cumpre plenamente o critério).

De posse da planilha com os indicadores, o OSBrasília e o IFC realizaram chamada de voluntários. Após manifestação de interesse, os voluntários se reuniram em 11/03/2017 para execução presencial do projeto. A metodologia seguida foi:

- Cada voluntário ficou responsável por analisar uma porção de indicadores;
- Após concluir sua análise, cada voluntário refez a análise produzida por outro colega – sem conhecer as respostas desse;
- Por fim os coordenadores consolidaram os resultados obtidos e analisaram os casos de incongruência entre as duas respostas.
- Nos casos de incongruência, nova avaliação foi realizada.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/home/outros-arquivos/manual-do-indice-de-transparencia-do-poder-legislativo/view>

Em etapa final, duplas avaliaram itens discrepantes e consolidaram os resultados. Por fim, foi possível conseguir resultados seguros e claros, então reunidos neste relatório.

### A Transparência Legislativa em 2017

A nota final do Índice de Transparência Legislativa da CLDF em 2017 foi de **0,5916**. Esse resultado a coloca o órgão na **classificação C do índice**, conforme figura abaixo:

Tabela 1 – Índice de Transparência Legislativa.

ÍNDICE	NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA
0,8000 a 1,0000	<b>A</b>
0,6000 a 0,7999	<b>B</b>
0,4000 a 0,5999	<b>C</b>
0,2000 a 0,3999	<b>D</b>
0,0000 a 0,1999	<b>E</b>

Fonte: STRANS, Senado Federal.

O detalhamento por dimensão e por critério é o seguinte:

Tabela 2 – Dimensões do Índice de Transparência Legislativa.

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	0,8235	0,9412	0,8824	0,8667	<b>0,8784</b>
Transparência Administrativa	0,6964	0,7500	0,6429	0,6136	<b>0,6757</b>
Participação e Controle Social	0,6667	0,6667	-	NA	<b>0,4444</b>
Aderência à LAI	0,5333	0,5000	0,4375	-	<b>0,3677</b>
<b>Índice por Critério de Avaliação</b>	<b>0,6800</b>	<b>0,7145</b>	<b>0,4907</b>	<b>0,4934</b>	<b>0,5916</b>

Considerando a importância específica das quatro dimensões do Índice, cabe a avaliação detalhada de cada um com os resultados - e problemas - encontrados.

## 1. Transparência Legislativa

Nesta dimensão, o índice de transparência é **considerado alto: 0,8784**. Por meio dessa análise, busca-se a verificação da transparência na função primária dos parlamentos: a produção legislativa. Por isso, são verificados aspectos como divulgação de autoria, relatoria, data de apresentação, ementa, assunto, histórico e situação dos projetos de leis.

Apesar da nota positiva, os voluntários encontraram problemas e fizeram críticas ao modo como estão dispostas as informações. Vejamos:

Tabela 3 – Críticas Dimensão Transparência Legislativa.

Indicador	Comentário
1.7.3 Divulga lista de presença e ausência dos parlamentares.	A frequência pode ser encontrada depois de navegar por várias subpáginas até chegar no lugar correto. E o formato (PDF) é pouco acessível: <a href="http://www.cl.df.gov.br/frequencia-dos-deputados">http://www.cl.df.gov.br/frequencia-dos-deputados</a>
1.7.4 Divulga as atividades legislativas dos parlamentares.	O site da CLDF é pouco intuitivo e é necessário "fuçar" bastante até achar a ata de reunião com o respectivo discurso. Não consegui achar nenhum lugar onde pudesse pesquisar especificamente por isso, mas há uma área onde são disponibilizadas algumas dessas informações: <a href="http://www.cl.df.gov.br/atividades-legislativas">http://www.cl.df.gov.br/atividades-legislativas</a>

## 2. Transparência Administrativa

Essa dimensão recebeu a **segunda maior nota: 0,6757**. Nesse ponto, o índice busca avaliar a qualidade das informações orçamentárias, de recursos humanos, de licitações e afins. O objetivo é verificar a transparência relativa à atividade meio do parlamento, que dá suporte à sua função legislativa.

Mais uma vez, mesmo quando os indicadores foram atendidos, foram identificados dificuldades.

Tabela 4 – Críticas Dimensão Transparência Administrativa.

Indicador	Comentário
2.1.10 Divulga a legislação vinculada a questões de RH.	Há uma área para atos administrativos onde se encontram algumas questões de RH, mas os últimos dados são de 2013: <a href="http://www.cl.df.gov.br/web/guest/portarias-da-diretoria-de-recursos-humanos">http://www.cl.df.gov.br/web/guest/portarias-da-diretoria-de-recursos-humanos</a>
2.3.1 Divulga a estrutura organizacional da Instituição.	Informação se limita ao acesso ao organograma da CLDF sem informações sobre quem ocupa e quais as funções.
2.2.2 Divulga informações sobre contratos firmados pela Instituição.	Não há informações anteriores a 2016: <a href="http://www.cl.df.gov.br/contratos">http://www.cl.df.gov.br/contratos</a>
2.3.2 Divulga as atribuições dos órgãos/áreas da Instituição	Informação está disponível, porém não é possível saber se as atribuições estão atualizadas.

### 3. Participação e Controle Social

Com a segunda pior avaliação, o índice dessa dimensão foi de **0,4444**. Alguns dos indicadores contemplados são relacionados à disponibilização de mecanismo: específico para população contribuir com o processo legislativo; para a população se comunicar diretamente com os parlamentares; de captação de opinião estimulada da população (pesquisas, enquetes); e outros mecanismos para a população expressar sua opinião livre e espontaneamente (não necessariamente direcionada a parlamentares ou à proposição de temas legislativos).

Não houve observações ou críticas dos voluntários quanto à análise dessa dimensão.

### 4. Aderência à LAI

Com índice de **0,3677**, **essa é a dimensão com a pior avaliação**. A proposta é verificar se o *site* legislativo atende aos requisitos de transparência exigidos pela Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011 – LAI. Algumas das críticas apresentadas pelos voluntários são:

Tabela 5 – Críticas Dimensão Aderência à LAI.

Indicador	Comentário
4.2.2 Publica, anualmente, em seu <i>site</i> na internet, relatório	Publica apenas as estatísticas da Ouvidoria da Casa: <a href="https://www.cl.df.gov.br/dados-estatisticos">https://www.cl.df.gov.br/dados-estatisticos</a>

<p>estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes</p>	
<p>4.3.1 Fornece orientações, no seu sítio na internet, sobre o local físico e virtual onde poderá acessar a informação não publicada no sítio.</p>	<p>Fornece apenas telefones e um link para que o cidadão entre em contato com a CLDF, sem especificações: <a href="https://www.cl.df.gov.br/participe">https://www.cl.df.gov.br/participe</a></p>
<p>4.4.1 A página na internet contém FERRAMENTA DE BUSCA que permita o acesso à informação de forma objetiva, clara, transparente e em linguagem de fácil compreensão.</p>	<p>A ferramenta demora muito para encontrar os resultados, que não são disponibilizados de maneira organizada. A pesquisa não é de fácil realização.</p>
<p>4.4.2 A página na internet possibilita a GRAVAÇÃO DE RELATÓRIOS em formatos eletrônicos abertos e não proprietários que facilitem a análise (planilhas e texto).</p>	<p>As informações disponíveis estão em PDF, formato proprietário, não legível por máquina.</p>

## Considerações Finais

O segredo favorece interesses particulares e enfraquece a relação entre sociedade e Estado (FILGUEIRAS, 2011). A aplicação do ITL demonstrou que a transparência da CLDF ainda está muito aquém do necessário. De uma forma geral, sua nota foi mediana, e analisando cada dimensão especificamente, a menor nota encontrada é de 0,36, quando avaliado o atendimento à LAI.

Além dos problemas encontrados nos quesitos apontados pelo ITL, os voluntários apontaram outros problemas encontrados no site como:

- Dificuldade de acesso das informações disponíveis – necessário clicar várias vezes para encontrar os dados;
- Desorganização da informação – dados não claramente relacionados na mesma página ou dados sobre um assunto inseridos em páginas diferentes e distantes entre si;
- Condensação de dados – diversos dados, como votações, presenças, discursos, e outros, concentrados em longo “.PDFs” genéricos. Para o cidadão comum, a dificuldade de acesso a esse tipo de organização de dados é muito maior.
- Dados não abertos – a grande maioria das informações disponíveis no *site* da CLDF está em formato “.PDF” o que obstaculiza sua reutilização por outros aplicativos. Em alguns casos foi possível perceber que documentos abertos, como planilhas, foram convertidos em “.PDF” para publicação;
- Design não funcional – os menus não transmitem claramente as informações que contêm, a estética do site é cansativa e ultrapassada, a organização das informações dentro dos menus leva à confusão, e há informações guardadas sob “camadas de links” exigindo numerosos cliques para o acesso;
- Velocidade – a ferramenta de busca demora bastante tempo para retornar os resultados.

Diante de tais resultados, o OSBrasília e o IFC solicitarão:

a) uma audiência com a direção da CLDF para entrega dos resultados, solicitação de respostas aos quesitos e requerimento de solução dos problemas encontrados;



b) uma audiência com o Ministério Público do Distrito Federal para a entrega dos resultados e solicitação de acompanhamento do processo de aprimoramento da transparência da CLDF.

O Índice de Transparência Legislativa é uma importante ferramenta para o monitoramento da qualidade das informações providas pelos sites dos parlamentos brasileiros. É sem dúvida uma inovação a se comemorar, principalmente por ser oriunda da própria Administração Pública. Porém, é compreensível que não abarque todas as necessidades da sociedade já em sua primeira formatação. Dessa forma, encaminhamos ao Senado Federal sugestões de aprimoramento do Índice com a inserção de avaliações de:

- Facilidade de acesso, incluindo a usabilidade do site e a intuitividade das opções;
- Organização lógica e clara das informações;
- Individualização e maior granularidade nos dados;
- Velocidade das ferramentas de busca;
- Maior peso à “disponibilização de dados abertos”, pois são fundamentais para posteriores ações de controle e reutilização dos dados.

O OSBrasília e o IFC realizarão outra avaliação de transparência legislativa assim que a CLDF comunicar a resolução dos problemas apontados neste relatório e permanecerá reaplicando a metodologia até que o Índice de Transparência Legislativa da CLDF alcance o valor máximo.

Financie esta Iniciativa! <http://bit.ly/2oR7Sbi>

### Apoio OSBrasília



### Mantenedores OSBrasília



## Mantenedores IFC



## Referências

FILGUEIRAS, F. Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade. **Lua Nova**, v. 84, p. 65–94, 2011.

PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.

QUINTAL, R. S. et al. A atuação dos tribunais de contas estaduais brasileiros na correção das demonstrações contábeis dos processos de prestação de contas dos governadores. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, p. 31–53, 2012.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Eds.). . **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13–28.

TAYLOR, M. M.; BURANELLI, V. C. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 59–87, 19 dez. 2008.